

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

13 november 2012, nr. 4239/08

(Garlicki (President), Bratza, Hirvelä, Nicolaou, Bianku, Kalaydjieva, Vučinić)

Noot: S.M.A. Lestrade

Dienstbaarheid. Dwangarbeid. Positieve verplichtingen.

[EVRM art. 4, 8, 13, 41]

Klaagster, C.N., is in 2002 op 23 jarige leeftijd van Oeganda naar Engeland gereisd om aan het seksuele misbruik en geweld in Oeganda te ontsnappen. Familielid S. heeft haar aan een vals paspoort en visa geholpen. Bij aankomst heeft hij deze documenten van haar afgenomen. In januari 2003 heeft S. klaagster aan M. geïntroduceerd. Via M. is klaagster bij een ouder Irakees koppel (dhr. en mw. K.) als inwonend huishoudelijk hulp aan het werk gegaan. Het werk dat zij moest doen was fysiek en emotioneel zwaar. Dhr. K. leed aan de ziekte van Parkinson, en klaagster moest hem aankleden, voeden, wassen en optillen wanneer nodig, 24 uur per dag, 7 dagen per week. Eén zondag in de maand had zij een aantal uur vrij, maar dan werd zij door M. opgehaald en direct naar het huis van S. gebracht. Het echtpaar K. betaalde M. geld voor de verrichte arbeid. Een percentage van dit geld werd afgedragen aan S. Klaagster geeft aan zelf geen loon te hebben ontvangen.

In augustus 2006 is klaagster ontsnapt uit het huis van S. en in een lokale bank heeft zij gevraagd de politie te bellen. Voordat de politie was gearriveerd, is ze ingestort en opgenomen in het ziekenhuis. Klaagster wordt HIV-positief gediagnosticeerd en tevens wordt geconstateerd dat zij lijdt aan psychosen en hallucinaties.

In september 2006 heeft klaagster een asiolvergunning aangevraagd. Dit verzoek is afgewezen met de reden dat klaagster in Oeganda bescherming kan krijgen tegen mogelijke seksuele aanrandingen. Voorts wordt geconcludeerd dat, als zij echt bang was voor S., zij eerder aan hem had kunnen ontsnappen. In november 2007 wordt ook het hoger beroep afgewezen, waarbij de immigratierechter kenbaar maakt dat hij twijfelt aan de geloofwaardigheid van het verhaal van klaagster. Wel wordt klaagster in december 2007 opgenomen in het POPPY-Project, een door de overheid gefinancierd project dat voorziet in huisvesting en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. Het POPPY-Project stelt vast dat bij klaagster diverse indicatoren wijzen op slachtofferschap van mensenhandel (o.a. beperkte beweegruimte, inhouden van loon en paspoort, bedreiging met veroordeling door autoriteiten).

De raadsman van klaagster heeft haar zaak vanaf april 2007 diverse malen bij de politie onder de aandacht gebracht, zonder resultaat. Er is wel enig onderzoek gedaan, maar de politie achtte geen bewijs van uitbuiting aanwezig en heeft uiteindelijk laten weten dat niet was voldaan aan de vereisten van mensenhandel zoals in het Verenigd Koninkrijk strafbaar gesteld in de Asiel- en immigratiewet van 2004 die toen van kracht was, kort gezegd: het regelen of faciliteren van de aankomst van een individu in het land, het reizen binnenlands of het vertrek uit het land met het oogmerk van uitbuiting.

Klaagster beroept zich bij het EHRM op art. 4 EVRM op de grond dat de Britse overheid niet heeft voldaan aan de positieve verplichting tot het stellen van een effectieve strafbaarstelling van dienstbaarheid en dwangarbeid. Voorts beroept klaagster zich op art. 8 EVRM daar haar recht op eerbiediging van privéleven en gezinsleven is geschonden door de manier waarop zij is behandeld van 2002 tot 2006. Als laatste beroept klaagster zich op art. 13 EVRM omdat geen effectief rechtsmiddel bestond tegen schendingen van art. 4 en 8 EVRM.

Het Hof herhaalt allereerst dat art. 4 EVRM één van de basiswaarden is van een democratie en dat art. 4 lid 1 EVRM een derogatieverbod kent. Voorts oordeelt het Hof dat staten de positieve verplichting hebben slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid effectief strafbaar te stellen en te vervolgen. Daarnaast hebben staten de plicht om operationele maatregelen te treffen om slachtoffers te beschermen, voor zover dit niet leidt tot een onmogelijke en disproportionele last op de staat. Bovendien hebben staten de verplichting om bij een overtuigend vermoeden (“credible suspicion”) van schending van art. 4 EVRM met urgentie een onafhankelijk onderzoek in te stellen. Het Hof besluit dat in de onderhavige zaak sprake was van een overtuigend vermoeden van dienstbaarheid. De overheid heeft weliswaar onderzoek gedaan, maar dit was gebrekkig vanwege het ontbreken van een specifieke strafbaarstelling. De wettelijke bepalingen die destijds van kracht waren boden geen praktische en effectieve bescherming tegen dienstbaarheid. Het Hof stelt een schending vast van art. 4 EVRM en acht het gelet daarop niet nodig dezelfde klacht op grond van art. 8 en 13 EVRM te onderzoeken.

C.N.
tegen
Verenigd Koninkrijk

Invoegen uitspraak redactie

1. Art. 4 EVRM behelst het verbod op slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid. De vragen die bij dit verbod spelen is wat precies onder deze begrippen moet worden verstaan, hoe de interpretatie van het artikel zich verhoudt tot het fenomeen mensenhandel (ook wel ‘moderne slavernij’ genoemd), en wat van staten verwacht mag worden om aan het verbod invulling te geven. De jurisprudentie over dit artikel is beperkt en deze uitspraak levert dan ook een welkome bijdrage aan de discussie over voormelde vragen. Tot 2005 was er geen rechtspraak met betrekking tot art. 4 lid 1. Daarna volgden de zaak *Siliadin t. Frankrijk*, EHRM 26 juli 2005, nr. 73316/01, «EHRC» 2005/103 m.nt. Van der Velde, «JV» 2005/425 m.nt. Lawson en in 2010 de zaak *Rantsev t. Cyprus en Rusland*, EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04, «EHRC» 2010/29 m.nt. Timmer. In het jaar 2012 neemt het aantal uitspraken toe: naast deze zaak heeft het Hof zich nog in twee andere zaken uitgesproken over het artikel, te weten in de zaak *M. e.a. t. Italië en Bulgarije*, EHRM 31 juli 2012, nr. 40020/03 «EHRC» 2012/221 m.nt. Boot-Matthijssen en *C.N. en V. t. Frankrijk*, EHRM 11 oktober 2012, nr. 67724/09, «EHRC» 2013/54 m.nt. Barentsen (het betreft overigens een andere C.N. dan klaagster in de zaak *C.N. t. Verenigd Koninkrijk*).

2. In onderhavige zaak gaat het Hof nader in op de betekenis van dienstbaarheid. Het Hof stelt niet vast dát sprake is van dienstbaarheid, maar oordeelt wel dat het Verenigd Koninkrijk met de destijds geldende wetgeving onvoldoende bescherming bood tegen situaties van dienstbaarheid. Daarmee gaat het indirect toch in op de materiële betekenis. In de reeds aangehaalde zaken *Siliadin* en *C.N. en V.* heeft het Hof zich hierover eveneens uitgelaten. De zaken vertonen dan ook overeenkomsten: het ging om inwonend huishoudelijk personeel dat zwaar werk moest verrichten, dag en nacht gedurende de hele week. De betrokkenen waren bovendien bang voor uitzetting naar het land van herkomst, waren afhankelijk van degenen onder wie zij werkten en kregen niet betaald voor hun arbeid. In de zaak *Siliadin* definieert het Hof dienstbaarheid als de verplichting van een individu om te leven en werken op andermans eigendom zonder de mogelijkheid te hebben de situatie te veranderen (par. 123). Daarbij heeft het Hof aansluiting gezocht bij het Aanvullende Verdrag inzake de afschaffing van de slavernij, slavenhandel en instituties en praktijken vergelijkbaar

met slavernij uit 1956. In art. 1b wordt als betekenis van lijfeigenschap (serfdom) gegeven: “the condition or status of a tenant who is by law, custom or agreement bound to live and labour on land belonging to another person and to render some determinate service to such other person, whether for reward or not, and is not free to change his status”. In *C.N. en V.* herhaalt het Hof deze uitleg (par. 90). In de onderhavige zaak geeft het Hof geen definitie, maar concludeert wel dat de omstandigheden van klaagster vergelijkbaar zijn met die in *Siliadin* – met het enige verschil dat klaagster ouder was dan Siliadin en zij haar agent verantwoordelijk hield voor de uitbuiting en niet haar directe werkgever. De situatie van C.N. in deze zaak leidde derhalve tot een overtuigend vermoeden van dienstbaarheid (par. 72).

3. In *Siliadin* achtte het Hof de Franse wetsbepalingen ontoereikend: strafbaar was gesteld de uitbuiting van werk waarbij de leef- en werkcondities in strijd waren met de menselijke waardigheid. Slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid waren als zodanig niet geclassificeerd en daardoor was onvoldoende bescherming mogelijk tegen dergelijke situaties. Ook in onderhavige zaak waren dwangarbeid en dienstbaarheid niet specifiek strafbaar gesteld. De hier van toepassing zijnde Britse Asiel- en immigratiewet van 2004, verbood het regelen of faciliteren van de aankomst van een individu in het land, het reizen binnenlands of het vertrek uit het land met het oogmerk van uitbuiting. Pas op 6 april 2010 is een Britse wet in werking getreden die slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid expliciet criminaliseert (section 71 van de ‘Coroners and Justice Act 2009’). Net zoals in *Siliadin* oordeelt het Hof dat in de relevante periode onvoldoende adequate wettelijke waarborgen voorhanden waren om praktische en effectieve bescherming te bieden tegen gedragingen die vallen onder het bereik van art. 4 EVRM (par. 76). Daarmee is nog duidelijker komen vast te staan dat staten dienen te voorzien in expliciete strafbaarstellingen van slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid.

4. Bij zijn beoordeling neemt het Hof rapporten van het Aire Centre en de Equality and Human Rights Commission in aanmerking, die concluderen dat dienstbaarheid een specifiek misdrijf is, te onderscheiden van mensenhandel. Dienstbaarheid behelst volgens de rapporten een complex geheel van dynamiek, bestaande uit openlijke en meer subtiele vormen van dwang om gehoorzaamheid af te dwingen. Een grondig onderzoek naar klachten over dit type misdrijf vereist daarom wetenschap van de vele mogelijke subtiele manieren waarop een individu onder de controle van iemand anders kan komen te vallen. In de onderhavige zaak concludeert het Hof dat vanwege de afwezigheid van een specifieke strafbaarstelling van dienstbaarheid, het Verenigd Koninkrijk onvoldoende in staat was gewicht toe te kennen aan deze factoren. Meer specifiek uit het Hof zorgen over het feit dat tijdens het onderzoek S. niet is verhoord, ondanks het verwijt dat hem werd gemaakt. De lacune in de wet kan deze omissie verklaren, tezamen met het feit dat geen waarde is gehecht aan de beweringen van klaagster dat haar paspoort was weggenomen van haar, dat zij haar loon niet mocht houden zoals haar was beloofd en dat zij expliciet en impliciet werd bedreigd met veroordeling door de staat, ook al zijn deze factoren door de ILO als indicatoren van gedwongen arbeid aangemerkt (par. 80). De Britse strafbaarstelling van mensenhandel bood volgens het Hof onvoldoende mogelijkheden om de situatie van dienstbaarheid aan te pakken.

5. Het is opvallend dat het Hof dit keer kiest voor een benadering die precies is gericht op één van de begrippen in art. 4 EVRM. In de al genoemde zaak *Rantsev* ging het Hof juist niet apart in op de concepten van slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid, maar overwoog het dat mensenhandel als zodanig onder de reikwijdte valt van art. 4 EVRM zonder dat het nodig is een nadere onderverdeling te maken. Dat is niet vanzelfsprekend aangezien daarmee voorbij wordt gegaan aan het verschil in ernst van de mensenrechtenschending. Gedwongen

arbeid betreft een minder ernstige inbreuk op de persoonlijke vrijheid dan slavernij en dienstbaarheid. Bovendien bestaat alleen ten aanzien van art. 4 lid 1 EVRM een derogatieverbod (art. 15 lid 2 EVRM). Het is dan ook zinvol dat het Hof in deze zaak wel onderscheid maakt tussen de verschillende begrippen en dienstbaarheid apart benoemt. De manier waarop het Hof uitleg geeft aan dienstbaarheid roept echter vragen op. Het Hof neemt de conclusie van de hiervoor genoemde rapporten over dat dienstbaarheid moet worden onderscheiden van mensenhandel. Die gevolgtrekking deel ik niet: dienstbaarheid betreft mijns inziens een vorm van mensenhandel. De zaken *Rantsev* en *C.N.* lijken nu bovendien met elkaar te conflicteren, aangezien mensenhandel kennelijk wel onder art. 4 EVRM valt, maar niet inhoudt dienstbaarheid (betreft mensenhandel dan wel slavernij of gedwongen arbeid?). Het gemaakte onderscheid is ook niet verenigbaar met de definitie in het breed gedragen VN Palermo Protocol (waaraan het Hof in *Rantsev* refereert), waarin staat dat mensenhandel de uitbuiting in een situatie van slavernij óf dienstbaarheid óf gedwongen arbeid omvat (zie art. 3 onder a VN Palermo Protocol). Wellicht achtte het Hof het verstandiger om meer binnen het kader van art. 4 EVRM te blijven om de diverse inbreuken op de mensenrechten te benadrukken. Het Hof had dat echter beter kunnen doen door te stellen dat slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid allemaal vormen van mensenhandel betreffen en door deze vormen vervolgens apart uit te leggen. Op die manier zou de structuur van art. 4 EVRM zijn behouden, zou het verschil in ernst van de mensenrechtenschendingen worden onderstreept, en zou het artikel eveneens bescherming bieden tegen hedendaagse vormen van mensenhandel.

6. Zoals reeds opgemerkt hebben staten op grond van de EHRM-rechtspraak de positieve verplichting om gedragingen onder art. 4 EVRM effectief strafbaar te stellen en te vervolgen. In de Britse Asiel- en immigratiewet van 2004 was strafbaar gesteld de persoon die de aankomst van iemand in, de reis binnen of het vertrek uit het Verenigd Koninkrijk regelt of faciliteert met het oogmerk van uitbuiting door hemzelf of bij het vermoeden van uitbuiting door een ander. In art. 4 van de betreffende wet wordt nader uitgewerkt wanneer van uitbuiting sprake is. Dat is onder meer het geval als het slachtoffer wordt onderworpen aan gedragingen als bedoeld in art. 4 EVRM. In november 2009 is een nieuwe Britse wet in werking getreden waarin slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid specifiek strafbaar wordt gesteld. In de werkzame periode van *C.N.* was deze wet nog niet van kracht. Volgens het Verenigd Koninkrijk is deze wet echter niet ingevoerd vanwege een lacune in de wetgeving, maar om een verder op maat gemaakt delict te introduceren dat al gedekt werd door uitgebreide wetgeving (par. 58). In de oude Asiel- en immigratiewet is als element de verplaatsing van het slachtoffer opgenomen. In de nieuwe Britse wet van 2009 ligt dit element niet besloten en op dit punt zou deze wet een ruimer bereik kunnen hebben (althoewel dat in de praktijk nog valt te bezien aangezien de werving van een slachtoffer al vrij snel gepaard zal gaan met de verplaatsing van het slachtoffer). Naar mijn mening had expliciete strafbaarstelling van dienstbaarheid echter niet tot een andere uitkomst geleid, en zou het Hof ook een schending hebben gevonden als de zaak onder de nieuwe wetgeving was beoordeeld. De Britse politie achtte de verklaring van klaagster niet geloofwaardig. Als zij haar wel had geloofd, had een veroordeling voor dienstbaarheid kunnen volgen. In dat geval had evenwel ook een veroordeling kunnen volgen op grond van de oude wetgeving voor mensenhandel: *C.N.* was het land in gesmokkeld met het oogmerk van uitbuiting. Ik vind het daarom wat lastig om hier de schending van art. 4 EVRM op de ineffectieve Britse wetgeving te baseren. De stelling van het Verenigd Koninkrijk dat dienstbaarheid in principe werd gecriminaliseerd met de oude wetgeving onderschrijf ik. Ook al was dienstbaarheid niet expliciet opgenomen in de wet (en was er formeel gezien een gebrek), materieel gezien was deze gedraging wel degelijk strafbaar gesteld. De wet verbood immers de gedragingen onder art. 4 EVRM. Door

de strafbaarstelling van mensenhandel in de Asiel en immigratiewet als niet doeltreffend te bestempelen, en te impliceren dat specifieke strafbaarstelling van dienstbaarheid wel effectief zou zijn, wordt mijn inziens bovendien een onterecht onderscheid gemaakt tussen mensenhandel en dienstbaarheid. Het lijkt mij eerder wenselijk om een wirwar van wetgeving te voorkomen en de strafbaarstelling van slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid te integreren in de strafbaarstelling van mensenhandel. Ik kom tot de conclusie dat specifieke strafbaarstelling van dienstbaarstelling materieelrechtelijk gezien geen verschil had gemaakt en in de praktijk niet tot een oplossing (vervolgning en veroordeling) had geleid.

7. De Britse politie hechtte geen geloof aan de verklaringen van klaagster. Dat plaatste het Hof in een lastig parket, omdat het niet aan het Hof is om het feitenonderzoek van de nationale autoriteiten over te nemen (zie ook par. 78). Het Hof constateert wel dat de politie onvoldoende in staat was om gewicht toe te kennen aan factoren van dienstbaarheid wegens ineffectieve Britse wetgeving. Ik denk dat het Hof dit oordeel had kunnen geven zonder dit aan de wetgeving te wijten. Het Hof had daarbij kunnen refereren aan de conclusie van het POPPY-Project. In dit door het Verenigd Koninkrijk gefinancierde project ter ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel was vastgesteld dat bij klaagster vijf van de zes indicatoren van mensenhandel zoals vastgesteld door de ILO (International Labour Organisation) aanwezig waren. In een dergelijke situatie is het niet goed te uit te leggen waarom S. niet is verhoord, gelet op het verwijt dat hem werd gemaakt. Het is eveneens niet goed verklaarbaar waarom niet meerdere pogingen zijn gedaan om het echtpaar K. te horen. Het Hof had in dit kader kunnen opmerken dat niet goed gemotiveerd is waarom het verhaal van klaagster niet geloofwaardig was en dat het gelet op de het POPPY-Project gesignaleerde indicatoren niet begrijpelijk is waarop geen nader onderzoek is verricht.

8. Wellicht wilde het Hof minder de nadruk leggen op de positieve verplichting tot het treffen van operationele maatregelen dan op het vaststellen van strafwetgeving. Dat is eveneens verschillend van de zaak *Rantsev*, waar het Hof hierop uitdrukkelijk inging en de staten maande tot het trainen van mensen in het signaleren van indicatoren van mensenhandel. De terughoudendheid is misschien te verklaren doordat het gecompliceerd is om vast te stellen hoe mensenhandel in de praktijk het beste tegengegaan kan worden. Een algemeen operationeel beleid ter bestrijding van het fenomeen is eerder voorbehouden aan bijvoorbeeld de GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) en nationale staten zelf dan het Hof. Terughoudendheid in het afdwingen van bijzondere operationele maatregelen vind ik dan ook niet zozeer ongelukkig, maar de mijns inziens gezochte manier om via de ‘ineffectieve wetgeving’ tot een schending van art. 4 EVRM te komen, schept evenmin helderheid.

9. Tot slot. Ondanks eeuwenoude verdragen die slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid verbieden, komen deze mensonterende gedragingen nog steeds voor. Sterker nog, in het jaarrapport van de ILO wordt het aantal slachtoffers wereldwijd op 20,9 miljoen geschat (zie ‘ILO 2012 Global estimate of forced labour Executive summary’). Het verschijnsel kan dan ook gezien worden als een omvangrijk, dringend en serieus probleem in onze maatschappij waarbij de persoonlijke vrijheid van individuen in het geding is. Het is toe te juichen dat het Hof met zijn uitspraken lidstaten terecht wijst waar onvoldoende bescherming wordt geboden tegen gedragingen als bedoeld in art. 4 EVRM. Deze uitspraak draagt bij aan een groeiend besef van de verantwoordelijkheid van staten om slavernijachtige praktijken tegen te gaan. Er zijn echter ook kritiekpunten te plaatsen: het wordt niet duidelijk hoe het moderne fenomeen mensenhandel zich verhoudt tot de begrippen slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid

en hoe concrete uitwerking gegeven dient te worden aan de positieve verplichtingen van art. 4 EVRM. Hopelijk verschaft toekomstige rechtspraak daarover meer inzicht.

mr. drs. S.M.A. Lestrade, docent en promovenda straf(proces)recht, Radboud Universiteit Nijmegen